

Jurnal DEMOKRASI & OTONOMI DAERAH

Volume 19, Nomor 1, Januari 2021

ISSN 1693 - 5349

Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai

Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat
Melalui Program Usaha Ekonomi Kelurahan

Pelaksanaan Dana Kelurahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Multidimensi

Implementasi E-government di Kantor Wilayah Kementerian Agama

Responsivitas Aparatur dalam Implementasi Kebijakan
Sistem Informasi Desa

Kinerja KPUD dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Riau

Sosialisasi KPU untuk Pemilih Pemula pada Pemilu
Serentak Tahun 2019

Strategi Mewujudkan Kawasan Industri Unggulan

Peran Wakil Rakyat dalam Proses Legislasi Peraturan Daerah

Tata Kelola Informasi dan Dokumentasi Publik
dalam Menjamin Keterbukaan Informasi

Implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2018 tentang Sistem Resi Gudang

Peran Program *Counter-trafficking* dalam Menangani *Women Trafficking*

Politik Etnisitas dalam Pemilihan Kepala Desa

JDOD

Volume 19

Nomor 1

Hal. 1 - 86

**Pekanbaru
Januari 2021**

**ISSN :
1693-5349**

Penerbit:

Program Studi Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Riau bekerjasama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi) Cabang Provinsi Riau

JURNAL DEMOKRASI & OTONOMI DAERAH

Terbit tiga kali setahun pada Januari, Mei, dan September. Memuat tulisan yang diangkat dari hasil penelitian dan non-penelitian (artikel konseptual) mengenai demokrasi dan otonomi daerah.

Ketua Penyunting

Ali Yusri

Wakil Penyunting

Muchid

Anggota Dewan Penyunting

Mohtar Mas'ood (Universitas Gadjah Mada)

Muchlis Hamdi (IPDN)

Yayan M Yani (Universitas Padjadjaran)

Syafri Harto (Universitas Riau)

Ali Yusri (Universitas Riau)

Khairul Anwar (Universitas Riau)

Hasanuddin (Universitas Riau)

Pazli (Universitas Riau)

Penyunting Pelaksana

Zulkarnaini

Pelaksana Tata Usaha

Evi Surianti

Neni Zahara

Sherly Apriyanita

M. Bintang Tunggul

Alamat Penyunting dan TU: Program Studi Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru. Telp/Fax:(0761) 63277. **Website:** <http://ejournal.unri.ac.id/index.php/JDOD>. **E-mail:** arnain_99@yahoo.com

JURNAL DEMOKRASI & OTONOMI DAERAH diterbitkan sejak tahun 2003 dengan frekuensi terbit setahun dua kali. Sejak tahun 2016 frekuensi terbit ditambah menjadi setahun tiga kali. Diterbitkan oleh Program Studi Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau bekerjasama dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Cabang Provinsi Riau.

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain. Syarat-syarat, format dan tata aturan tata tulis artikel dapat dilihat pada **Petunjuk bagi penulis** di sampul belakang dalam jurnal ini. Data yang masuk ditelaah oleh para Mitra Bestari dan atau penyunting ahli untuk dinilai kelayakannya. Penyunting dapat melakukan penyuntingan atas tulisan yang dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya.

JURNAL DEMOKRASI & OTONOMI DAERAH

DAFTAR ISI

Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai <i>Andrianto</i>	1-6
Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Usaha Ekonomi Kelurahan <i>Zulkifli</i>	7-12
Pelaksanaan Dana Kelurahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat <i>Armayulis</i>	13-18
Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif Multidimensi <i>Sani</i>	19-24
Implementasi <i>E-government</i> di Kantor Wilayah Kementerian Agama <i>Bobby Indra Pulungan</i>	25-30
Responsivitas Aparatur dalam Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Desa <i>Rostina Norma Fitri</i>	31-36
Kinerja KPUD dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Riau <i>Despri Sandi Wahyu</i>	37-42
Sosialisasi KPU untuk Pemilih Pemula pada Pemilu Serentak Tahun 2019 <i>Rizky Khairul Masrur Isfia</i>	43-48
Strategi Mewujudkan Kawasan Industri Unggulan <i>Umarul Fatah Adikara</i>	49-54
Peran Wakil Rakyat dalam Proses Legislasi Peraturan Daerah <i>Afrinaldy Rustam</i>	55-60
Tata Kelola Informasi dan Dokumentasi Publik dalam Menjamin Keterbukaan Informasi <i>Desthy Nur Ainun Isnaini</i>	61-66
Implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2018 tentang Sistem Resi Gudang <i>Hendi Efriyansah</i>	67-71
Peran Program <i>Counter-trafficking</i> dalam Menangani <i>Women Trafficking</i> <i>Yannita Khoir</i>	73-78
Politik Etnisitas dalam Pemilihan Kepala Desa <i>Khairuli</i>	79-86

PERAN WAKIL RAKYAT DALAM PROSES LEGISLASI PERATURAN DAERAH

Afrinaldy Rustam

Fekonsos UIN Suska Riau, Jl. Subrantas Km. 15, Pekanbaru, 28293

Abstract: The research objective was to analyze the role of people's representatives in the legislative process of regional regulations (comparative study of the Riau DPRD and DPRD). There are three indicators that serve as benchmarks for research, namely the stages of planning, implementation and accountability for regional regulations implemented by people's representatives. In conducting research, the writer requires primary data in the form of interviews, direct observation of the field. Then, secondary data is in the form of documents related to Regional Regulations produced from 2014-2019. Subjects are determined based on the purposive sampling method, data analysis techniques using qualitative descriptive, namely expressing the results of research by clearly describing the data and information provided and describing the actual situation and interpreting the data and facts found in the field. Based on interviews and observations, it was then analyzed so that it was concluded that the role of the representatives of the people was not maximal in implementing the regional legislation process, because the planning was not mature and the educational background of the representatives of the people was not linear between academic education and job placement. In fact, it is the task of members of the Provincial DPRD to pass regional regulations, apart from supervising the executive and controlling the government budget.

Abstrak: Tujuan penelitian adalah menganalisis peran wakil rakyat dalam proses legislasi peraturan daerah di DPRD Riau. Terdapat tiga indikator yang menjadi tolak ukur penelitian yakni tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban terhadap peraturan daerah yang dilaksanakan oleh wakil rakyat. Dalam melakukan penelitian penulis memerlukan data primer berupa wawancara, observasi langsung lapangan. Kemudian, data sekunder berupa dokumen-dokumen yang berhubungan dengan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang dihasilkan mulai tahun 2014-2019. Subjek ditentukan berdasarkan metode purposive sampling, teknik analisa data dengan menggunakan deskriptif kualitatif yaitu mengungkapkan hasil penelitian dengan cara mendeskripsikan secara jelas berupa uraian data dan informasi yang diberikan dan menggambarkan keadaan yang sebenarnya serta menginterpretasikan data dan fakta yang ditemukan di lapangan. Berdasarkan wawancara beserta observasi kemudian dianalisis sehingga disimpulkan bahwa peran wakil rakyat belum maksimal dalam melaksanakan proses legislasi daerah, karena kurang matangnya perencanaan dan latar belakang pendidikan wakil rakyat tidak linier antara pendidikan akademis dengan penempatan kerja. Padahal mengesahkan peraturan daerah menjadi tugas anggota DPRD Provinsi, selain mengawasi eksekutif dan mengontrol terhadap anggaran pemerintah.

Kata Kunci: wakil rakyat, badan legislasi, peraturan daerah

PENDAHULUAN

Kedudukan DPRD sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 implikasinya adalah antara kepala daerah dan DPRD benar-benar memiliki kesetaraan dan kesederajatan dan tidak ada dominasi salah satu diantara keduanya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah. DPRD sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sekaligus sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD juga mempunyai peranan yang sangat penting dalam jalannya pemerintahan daerah. Bukan hanya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saja tetapi pada Undang-Undang terbaru

mengenai Pemerintahan Daerah tepatnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hal yang seanda juga mengamanatkan bahwa DPRD juga salah satu unsur penyelenggara roda pemerintahan yang ada di daerah.

Menurut pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang bunyinya, DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai Unsur Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Lanjut pasal 41 berbunyi, DPRD memiliki Fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan. Tapi pada undang undang terbaru tepatnya pasal 96 fungsi legislasi berubah menjadi

fungsi Pembentukan Peraturan Daerah yang tujuannya lebih mengkhususkan Fungsi Legislasi adalah kewenangan yang dimiliki DPRD dalam hal pembuatan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah), yaitu memprakarsai atau mengusulkan lahirnya Rancangan Peraturan Daerah (Rancangan Peraturan Daerah) atas usulan DPRD dan juga membahas dan menyetujui atau menolak Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai kewenangan yang sama dalam menentukan pengambilan Kebijakan Publik (Peraturan Daerah) ditingkat lokal. Namun DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat lebih berkompeten mengajukan Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif atau prakarsa DPRD untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah. Itu di karenakan DPRD diberikan tugas untuk menampung aspirasi masyarakat selama masa reses yang di berikan kepada anggota dewan.

Merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 ayat (10) menyatakan Proses Legislasi di Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah Instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program di daerah yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan Dewan yang bertugas untuk membentuk Rancangan Peraturan Daerah melalui Badan Legislasi Daerah.

Pada dasarnya DPRD beserta Badan Legislasi memegang peranan yang sangat penting sebagai lembaga perwakilan dalam menyalurkan aspirasi masyarakat melalui usulan Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah atas usulan anggota dewan itu sendiri. Dalam pasal 31 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan 2014 juga disebutkan :

1. Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa rancangan peraturan daerah.
2. Usul prakarsa sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan

DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.

3. Usul prakarsa tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dan Panitia Musyawarah.
4. Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud ayat (2).
5. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah;
 - b. Kepala daerah untuk memberikan pendapat
 - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.
6. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan atau mencabutnya kembali.
7. Pembicara diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
8. Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah. Dari rumusan-rumusan diatas menjadi sangat jelas bahwa salah satu fungsi DPRD yang terpenting adalah Legislasi dengan menggunakan hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah atas usul atau inisiatif dari anggota dewan itu sendiri untuk mencerminkan seorang pembuat kebijakan di tingkat lokal.

Secara empirik, pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD belum membuahkan hasil yang menggembirakan bagi masyarakat. Hal ini tergambar dari berbagai Peraturan Daerah yang telah terimplementasi, belum signifikan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat untuk lebih hidup lebih sejahtera. Kendatipun terdapat beberapa daerah yang

berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari tindakan kebijakan dalam bentuk pelaksanaan Peraturan Daerah.

Dari sisi usulan inisiatif DPRD, masih sangat sedikit Peraturan Daerah yang bersumber dari hasil usulan inisiatif DPRD. Bahkan secara nasional, rata-rata jumlah Peraturan Daerah yang bersumber dari usulan inisiatif DPRD masih berkisar di bawah dari 5 %. Artinya, terdapat 95 % Peraturan Daerah adalah hasil dari usulan inisiatif kepala daerah (Data Kementerian Dalam Negeri 2015). Kondisi ini sangat memprihatinkan. Sebagai gambaran bahwa DPRD belum efektif dan belum optimal melaksanakan fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Kendatipun Peraturan Daerah hasil dari usulan inisiatif DPRD masih sangat minim, dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam skala nasional tetap terselenggara berdasarkan Peraturan Daerah yang berhasil dibahas dan ditetapkan DPRD bersama kepala daerah. Artinya, posisi DPRD lebih pada pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah dalam banyak membahas Rancangan Peraturan Daerah usulan Kepala Daerah.

METODE

Data dan informasi yang akan dikumpulkan melalui kuisioner, wawancara pada saat melakukan pra survey dijadikan dasar mendeskripsikan indikator variable. Tipe penelitian ini dapat dimasukkan kedalam tipe deskriptif yaitu menerangkan atau menguraikan keadaan riil di lapangan yang berhubungan dengan Peran Wakil Rakyat dalam Proses Legislasi Peraturan Daerah di DPRD Riau.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang pada implementasinya dilaksanakan oleh suatu Panitia Khusus bersama Perangkat Daerah terkait, serta dengan melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dilakukan melalui tingkat tingkat pembicaraan. Adapun tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam Rapat Panitia Khusus yang kemudian dilanjutkan dengan

Sidang Paripurna Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah .

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya ini, dimulai dari dilaksanakannya *Hearing* atau Rapat Dengar Pendapat dengan Lembaga Adat Melayu dan Instansi terkait lainnya, yang dilaksanakan pada tanggal 12 November 2015 di Gedung Lembaga Adat Melayu Riau, Jl. Diponegoro, Pekanbaru. Namun, Notulen Rapat dan Kesimpulan, serta Rekomendasi dari Rapat tersebut tidak dituangkan dalam bentuk tertulis dalam Laporan Akhir Panitia Khusus, sehingga penulis tidak memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai hasil dari rapat tersebut, baik terhadap isu aktual, inventarisasi terhadap keberadaan masyarakat Hukum adat dan Tanah Ulayat, maupun substansi materi Rancangan Peraturan Daerah.

Agenda atau pembahasan selanjutnya terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya ini adalah *Hearing* dengan Lembaga Adat Melayu Kabupaten/Kota pada tanggal 16 November 2015. Namun, Notulen Rapat dan Kesimpulan Rapat dari *Hearing* tersebut juga tidak tercantum dalam Laporan Akhir Panitia Khusus. Selanjutnya, untuk Peraturan Daerah substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, serta untuk memperoleh perbandingan terkait dengan keberadaan dan implementasi peraturan yang mengatur tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan Tanah Adat, maka Panitia Khusus melaksanakan kunjungan kerja ke Kementerian Agraria dan Penataan Ruang, BPN RI pada tanggal 12-14 November 2015, serta Kunjungan Kerja ke Provinsi Bali pada tanggal 19 - 21 November 2015. Dari 2 (dua) kunjungan tersebut, Notulen Rapat dan Kesimpulan Rapat juga tidak tercantum dalam Laporan Akhir Panitia Khusus.

Mengenai uji publik, biasanya dilaksanakan sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut difinalisasi, gunanya adalah untuk menerima masukan, saran dan pendapat dan urgensi serta substansi materinya. Biasanya dilaksanakan oleh Panitia Khusus ketika sedang dilakukan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah,

walaupun sebenarnya berdasarkan Ketentuan, kewenangan tersebut ada di Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dengan memanggil para pemangku kepentingan pada saat uji publik tersebut.

Kebiasaan yang berlaku di lingkungan DPRD Provinsi dalam hal uji publik tersebut bukan diistilahkan sebagai Uji Publik, tapi *Public Hearing*. Semacam dengar pendapat dengan masyarakat yang dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dengan cara mengundang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Biro Hukum Pemerintah Daerah, Dinas Terkait, Kampus, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dan lembaga terkait lainnya.

Menurut Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD, Hj. Sumiyanti, S.Sos., M.Si, dalam hal uji publik, DPRD menggunakan istilah *Public Hearing* yang substansinya menurut beliau adalah sama dengan Uji Publik, karena dari hasil *Public Hearing* tersebut, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Panitia Khusus menerima masukan atau saran dan pendapat dari *stake holder* terkait. Hingga saat ini, Peraturan Daerah Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya tersebut belum dapat diimplementasikan karena peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut, yakni Peraturan Gubernur (Pergub) belum ada. Dari uraian yang telah penulis sampaikan di atas, maka secara normatif, peran DPRD dalam formulasi kebijakan belum berjalan dengan baik.

Kelemahan fungsi DPRD saat pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah Lebih kepada pemberian persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Padahal dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah yang disusulkan oleh kepala daerah dengan cara mencermati, mengoreksi, klarifikasi, usul perbaikan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Sedangkan selaku anggota dewan Memberi persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Pada posisi pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD yang masih terbatas pada membahas dan memberikan persetujuan

terhadap Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, memberi gambaran bahwa kinerja DPRD dinilai sudah cukup berperan walaupun belum masuk pada kategori kinerja tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akan tetapi sebagai negara yang menerapkan prinsip pemerintahan demokratis dalam berbagai aspek kehidupan, efektivitas demokrasi dengan ditentukan oleh berperannya institusi demokrasi termasuk DPRD secara optimal dalam hal melahirkan berbagai kebijakan dan program pembangunan yang efektif memajukan daerah dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Hanya dengan cara demikian, kehadiran institusi demokrasi termasuk DPRD berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan bukan sebaliknya.

Minimnya Potensi Peran DPRD dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kesadaran tentang besarnya potensi DPRD ini perlu ditingkatkan oleh para anggota DPRD, mengingat banyak yang dapat dilakukan oleh DPRD dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jumlah anggota DPRD yang cukup banyak minimal 20 orang dan maksimal 50 orang bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Jumlah minimal 35 orang dan maksimal 100 orang bagi anggota DPRD Provinsi, merupakan jumlah yang cukup signifikan untuk berbuat melahirkan kebijakan dan program pembangunan daerah yang berorientasi pada upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pembuatan Peraturan Daerah, DPRD berada pada posisi tawar (*Bargaining Position*) yang sangat menentukan substansi Peraturan Daerah sebagai dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Posisi tawar DPRD yang sangat menentukan ini, didasarkan pada peraturan Perundang-undangan tentang tata tertib DPRD bahwa hampir semua fraksi di DPRD mengutus wakil secara berimbang menjadi panitia khusus pansus pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah bersama Kepala daerah. Artinya, komposisi keanggotaan pansus dalam pembahasan Peraturan Daerah secara kuantitatif didominasi oleh anggota DPRD. Dengan demikian, posisi strategis ini perlu dimainkan oleh DPRD untuk melakukan

penajaman bahkan perubahan fundamental terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan kepala daerah yang secara substansi belum berorientasi pada percepatan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Senjata ampuh yang digunakan DPRD dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah adalah aspirasi rakyat yang diperoleh melalui penjangkaran aspirasi pada masa reses. Aspirasi yang diterima dari hasil pengaduan masyarakat kepada DPRD. Atas dasar itu, berbagai koreksi dan pencerminan terhadap Rancangan Peraturan Daerah agar dapat menghasilkan Peraturan Daerah yang efektif pro rakyat. Hal ini menjadi kebutuhan untuk dilakukan oleh DPRD yang diwakili oleh anggota fraksi dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah.

Kelemahan pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD yang belum mencapai hasil optimal disebabkan oleh beberapa hal antara lain Aspek psikologis Aspek sistem perumusan kebijakan publik Kelemahan pelaksanaan Aspek kualitas SDM fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD Aspek sistem rekrutmen Aspek organisasi a. Pada aspek psikologis, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah secara kolektif belum memiliki kesadaran kolektif yang tinggi untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, hal ini disebabkan perilaku anggota DPRD masih diwarnai oleh kepentingan partai politik, yang pada tataran empirik tidak berkorelasi positif dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat. Dalam kondisi ini, anggota DPRD memerlukan waktu yang cukup lama untuk melakukan penyesuaian dalam upaya membangun kesadaran politik, yang memiliki komitmen memperjuangkan aspirasi yakni kepentingan dan kebutuhan masyarakat (*public in i rakyat terest*) b. Pada aspek sistem perumusan kebijakan publik yakni Peraturan Daerah yang dilakukan bersama DPRD dan kepala daerah, ternyata perwakilan DPRD adalah representasi unsur fraksi dan bukan representasi alat kelengkapan DPRD seperti unsur pimpinan, unsur badan musyawarah, unsur komisi, badan program pembentukan Peraturan Daerah unsur badan anggaran, unsur

badan kehormatan dan unsur alat kelengkapan lain yang diperlukan. Akibatnya, berbagai pandangan anggota pansus yang membahas Rancangan Peraturan Daerah lebih pada pandangan fraksi sebagai perpanjangan partai politik, bukan pandangan alat kelengkapan DPRD sebagai perpanjangan perwakilan suara rakyat. Implikasinya, kepentingan partai politik yang mendominasi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah

a. Aspek kualitas sumber daya manusia

Anggota DPRD berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) rata-rata secara nasional berpendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA). Hal tersebut menggambarkan pemahaman terhadap peran DPRD terutama pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah yaitu perlu ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan agar anggota DPRD dapat lebih berperan aktif dalam melahirkan gagasan dan konsep bahkan munculnya kesadaran yang tinggi untuk menyampaikan usulan inisiatif Rancangan Peraturan Daerah yang bermuara pada Rancangan Peraturan Daerah usulan inisiatif DPRD yang dibahas bersama kepala daerah menjadi Peraturan Daerah.

b. Aspek sistem rekrutmen

DPRD sebagai institusi yang keanggotaannya dipilih oleh rakyat (konstituen) melalui pemilihan umum legislatif, memiliki kesulitan dan keterbatasan untuk berbuat banyak untuk rakyat karena sebelum seseorang anggota DPRD dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dan diusulkan oleh partai politik. Artinya pola rekrutmen keanggotaan DPRD secara sistem melalui dua pintu seleksi yakni: pertama, harus melewati pintu partai politik yakni seleksi yang dilakukan oleh partai politik yang bermuara masuk dalam daftar usulan partai politik menjadi calon anggota DPRD. kedua, harus melewati pintu rakyat artinya setelah ditetapkan menjadi calon tetap oleh komisi pemilihan umum daerah selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat untuk dipilih menjadi anggota melaksanakan pemungutan suara pada hari pemilihan umum. Pola rekrutmen anggota DPRD yang harus melewati dua pintu seleksi, komposisi energi yang dikerahkan oleh

setiap anggota DPRD lebih pada upaya untuk melewati pintu partai politik sebagai prasyarat utama yang harus lolos apabila hendak menjadi anggota DPRD, daripada pintu rakyat kendatipun juga membutuhkan energi yang tidak sedikit. Implikasinya, anggota DPRD akan lebih mengedepankan perjuangan kepentingan partai politik di dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah bersama kepala daerah.

c. Aspek organisasi

Tampak bahwa fasilitas kerja dan dukungan anggaran bagi anggota DPRD masih sangat terbatas. Keterbatasan fasilitas bagi anggota DPRD, menyebabkan anggota DPRD tidak dapat melakukan komunikasi yang intens dengan konstituen dan masyarakat umum di daerah, untuk mengetahui perkembangan aspirasi dan meningkatnya kebutuhan masyarakat. Hal ini menyebabkan anggota DPRD belum efektif melakukan “deteksi dini” terhadap percepatan perkembangan permasalahan masyarakat. Keterbatasan anggaran bagi anggota DPRD, belum dapat mendorong peningkatan kinerja anggota DPRD khususnya dalam hal konsentrasi bekerja untuk menghasilkan kebijakan dan program daerah yang pro rakyat melalui kebijakan Peraturan Daerah sebagai hasil usul inisiatif DPRD

Penetapan dan Pengesahan Pengundangan Peraturan Daerah merupakan proses administratif yang merupakan perjalanan akhir dari perancangan sebuah draf Peraturan Daerah yaitu tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pihak pemerintah daerah dengan DPRD. Dalam konsep hukum, Peraturan Daerah tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materil terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak. Sedangkan, proses pe-

ngundangan dalam lembaran daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar Rancangan Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik.

SIMPULAN

Peran wakil rakyat dalam proses legislasi peraturan daerah Peran DPRD Riau dalam kebijakan di tahun 2014-2019 belum maksimal. Kelemahan fungsi DPRD saat pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah lebih kepada pemberian persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Padahal dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah yang disusulkan oleh kepala daerah dengan cara mencermati, mengoreksi, klarifikasi, usul perbaikan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Selaku anggota dewan memberi persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Adisasmita, Raharjo. 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Dwiyanto, Agus. dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kansil. 2002. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Kartono, Kartini. 2002. *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: PPM.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Siagian, S.P. 2003. *Manajemen Strategik*, Jakarta: Bumi Aksara
- Thoha Miftah. 2010. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo
- Rasyid Ryass. 2001. *Panduan Parlemen Daerah: Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD*. Jakarta: Yayasan API.
- Winardi. 2000. *Kepemimpinan dalam Manajemen*, Jakarta: Rineka Cipta